

新时代中国边疆治理体系与治理能力现代化：意蕴、内涵与路径

吕文利

摘要：推进新时代中国边疆治理体系与治理能力现代化是国家治理体系与治理能力现代化的重要组成部分，在边疆稳定、发展以及强盛边疆方面具有多重意蕴；梳理“边疆治理”“中国边疆治理体系”“边疆治理能力现代化”等核心概念，是在理论上建立中国边疆学的学科体系、话语体系和学术体系的内在要求；在实践中，未来边疆治理应着力实现“五力并举、富边强边”的伟大目标，全面推进边疆经济治理现代化“推动力”建设、政治治理现代化“支撑力”建设、文化治理现代化“内驱力”建设、社会治理现代化“内聚力”建设和生态治理现代化“绿色力”建设。

关键词：中国边疆治理体系；边疆治理能力现代化；五力并举；绿色力

中图分类号：C95 **文献标识码：**A **文章编号：**1000—8691（2021）01—0053—07

“推进国家治理体系与治理能力现代化”是中国共产党十八届三中全会首次提出的宏大命题，成为学术界研究的重要内容。党的十九届五中全会明确“十四五”时期经济社会发展指导思想和必须遵循的原则，是要“推进国家治理体系和治理能力现代化”，并提出到2035年的远景目标为“基本实现国家治理体系和治理能力现代化”。^①边疆是中国的重要组成部分，面积广阔，资源丰富，边疆治理体系与治理能力现代化也是国家治理体系和治理能力现代化的题中应有之义，是重要的有机组成部分。

“治国必治边”，这是习近平总书记对边疆问

题的重大论断和深刻阐述。强国先强边，国稳须边稳。邢广程认为：“党的十九大为中国新时代背景下的边疆治理提出了一系列新思路、新理念和新方式，为中国边疆治理体系和治理能力现代化，以及边疆地区的安全、稳定和发展提供了政治遵循。”^②何祖坤进一步阐释了以习近平总书记关于边疆治理的重要论述为根本遵循的问题。^③云南大学周平、方盛举等学者从多个层面讨论了边疆治理等问题。^④青觉、吴鹏对新时代边疆治理现代化进行了研究。^⑤吕朝辉对中国陆地边疆治理体系和治理能力现代化进行了系统研究。^⑥本文基于边疆治理的当代实践，

作者简介：吕文利，男，中国社会科学院中国边疆研究所研究员、博士生导师，主要从事疆域理论、西南边疆历史与现实问题研究。

① 《中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议公报》，新华社，http://www.xinhuanet.com/politics/2020-10/29/c_1126674147.htm。

② 邢广程：《新时代中国边疆治理的新思路》，《边界与海洋研究》2018年第2期。

③ 何祖坤：《边疆治理的根本遵循——学习习近平总书记关于边疆治理的重要论述》，《云南社会科学》2020年第5期。

④ 周平主编：《国家的疆域与边疆》，北京：中央编译出版社，2017年；方盛举主编：《当代中国陆地边疆治理》，北京：中央编译出版社，2017年。以及周平、方盛举等学者的系列论文。

⑤ 青觉、吴鹏：《新时代边疆治理现代化研究：内涵、价值与路向》，《中国边疆史地研究》2020年第1期。

⑥ 吕朝辉：《中国陆地边疆治理体系和治理能力现代化研究》，北京：人民出版社，2020年。

在学者研究的基础上,对新时代中国边疆治理体系与治理能力现代化的意蕴、内涵与路径进行探讨,敬请方家指正。

一、新时代中国边疆治理体系与治理能力现代化的多重意蕴

中国的边疆治理历史悠久,内涵丰富。中国的边疆不仅具有边疆性、多元性特征,更具有基础性与战略性特征。边疆的多重样态决定了边疆治理具有多重任务,不仅要稳定边疆、富裕边疆,更要建设美丽边疆、强盛边疆。新时代中国边疆治理体系的建立与拓展在实现国家治理能力现代化,特别是在稳定、发展以及强盛边疆方面具有多重意蕴。

(一) 治国必治边:边疆稳定的必要性

稳定边疆是边疆政策实施的根本前提。2013年3月,习近平总书记在参加十二届全国人大一次会议西藏代表团审议时,提出了“治国必治边”的重要战略思想,成为新时代边疆治理的根本遵循。边疆治理的内容十分丰富,政策执行者要有底线思维和战略思维,要分清主次,处理好稳定与发展的关系,把边疆稳定放在首要位置。

稳定边疆具有很大的挑战性。中国边疆地区多种文化荟萃、生态多样,具有多元化特征,不但是文化特色区,还是资源富集区、水系源头区、生态屏障区,更是与国外接壤区、民族地区和欠发达地区。中国陆地与俄罗斯、蒙古等14个国家接壤,陆地边境线长2.2万公里。^①同时中国还拥有1.8万多公里的大陆海岸线,是世界上邻国最多、陆地边界最长的国家之一。^②仅陆地边疆9省区的国土面积就有约577万平方公里,占国土面积的60%。从生态治理的关联来看,边疆地区处在大江大河的源头和上游地区,是国家重要的生态屏障。中华民族的母亲河——黄河和长江,以及一些国际河流如澜沧江、怒江、雅鲁藏布江等均发源于或流经于边疆地区。2010年国务院发布《全国主体功能区规划》,其中:特别部署了18个国家层面的优化开发区域,

8个都处于边疆地区;部署的25个国家重点生态功能区中,有20个位于或部分位于黑龙江、吉林、内蒙古、甘肃、新疆(含新疆生产建设兵团所属团场)、西藏、云南、广西、海南等边疆9省区。

推进民族交流交往交融与宗教中国化也是稳定边疆的核心内容。边疆地区民族众多,文化多元,大多数民众又是信教群众,边疆特性、民族特性与宗教特性叠加,治理难度很大。各民族都有自己的传统文化和悠久历史,非物质文化遗产丰富,是边疆治理实现现代化的重要资源。但同时我们也要看到,由于历史遗留问题不少,经济社会发展不平衡不充分,边疆地区城乡发展差距明显,在市场经济和现代化的大潮下,稳定边疆存在诸多挑战。具体说来,一是相比于内地,贫困发生率高,边疆地区的一些民众心态不平衡,容易发生群体性事件;二是部分边疆地区维稳压力较大,“三股势力”还有较大威胁;三是边疆农村“空心化”问题严峻,中青年大多常年外出务工,还有一些家庭更是拖家带口全部外出打工,人口流失严重,守边固边堪忧;四是一些周边国家近年来对中国边境地区加大意识形态渗透力度,与中国争夺基层群众和下一代,造成了安全隐患。

稳定边疆具有强烈的现实需求。习近平总书记强调:“安全是发展的前提,发展是安全的保障。”^③当前推进高质量发展,全面建设社会主义现代化国家,构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局,都需要以国家的稳定作为基本前提。边疆是国内与国际的联络带,是国内安全稳定的防护栏,是防止境外势力渗透的屏障区,稳定边疆可谓是国家治理的关键内容,牵一发而动全身,所以加强新时代中国边疆治理体系与治理能力现代化建设是非常必要的,我们要下好先手棋、打好主动仗,积极有为,有效化解边疆地区的各类风险和挑战,顺利推进社会主义现代化的各方面建设。

(二)富国须富边:拓展支撑国家发展的新空间
在中国经济发展的大格局中,促进边疆富裕是

① 国务院办公厅:《国务院办公厅关于印发兴边富民行动“十三五”规划的通知》, http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-06/06/content_5200277.htm.

② 国务院新闻办公室:《〈新时代的中国国防〉白皮书(2019年7月)》,2019年7月29日, <http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/39911/Document/1660529/1660529.htm>.

③ 习近平:《关于〈中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议〉的说明》, http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-11/03/c_1126693341.htm.

重头戏，绝非可有可无。习近平总书记在2014年召开的中央民族工作会议上，特别提到了司马迁所说的“夫作事者必于东南，收功实者常于西北”这一历史规律，并指出，“一带一路”建设“对民族地区特别是边疆地区是个大利好。要深入实施西部大开发战略，加快边疆开放开发步伐，拓展支撑国家发展的新空间”^①。司马迁有关中国古代“西北”与“东南”的规律性认识，已经作为一种重要的思想资源，在实践中显现出新的意义。可以说，一带一路建设以及新西部大开发的新内涵，就是要着眼于边疆发展，拓展支撑国家发展的“新空间”。需要指出的是，这个“新空间”不是领土意义上的“新空间”，而是整体发展意义上的“新空间”，强调的不仅是边疆的快速发展问题，更是边疆发展在全国发展中的战略位置问题。在中国共产党十九大报告中，边疆治理的优先性得到更加详细的阐述：“加快边疆发展，确保边疆巩固、边境安全。”

实现边疆经济快速发展、优先发展是推动“一带一路”建设的新起点。从现实实践来说，中国边疆地区是“一带一路”建设的重点区域，“六大廊道”建设主要通过边疆地区；边疆地区也是中国与周边国家实施共商共建共享的重要合作区域。打铁还需自身硬，“一带一路”建设要实现良好发展，必须发展好边疆地区。但是，虽然最近几年中国边疆地区的经济发展稳中向好，但相对于发达地区，作为欠发达地区的边疆地区经济发展速度普遍不高，经济结构有待优化，经济发展质量有待提高，这从2019年边疆省区经济发展速度比较中就可看出来。



图1 2019年边疆省区经济发展速度比较表

数据来源：边疆各省区2019年国民经济和社会发展统计公报。

如图1所示，2019年国内生产总值增长率为6.4%，与这一数据相比，只有西藏、云南两个边疆省（区）的经济增速高于国家经济发展速度，增速达到8.1%，发展最慢的省（区）是吉林省，增速仅为3%，低于国家经济发展3.4个百分点。从整体上看，东北边疆省份经济增速普遍较慢，西南边疆地区经济发展较快。

总之，从整个边疆省区来看，富裕边疆仍是任重道远。毋庸置疑，发展是解决中国一切问题包括边疆安全稳定问题的钥匙。十九届五中全会提出2035年的远景目标为“全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展”，作为老少边穷地区，边疆发展的担子不轻，脚步尤其要稳。立足于国家治理的宏观视角，富国须富边，改革开放起于东南，必收功于西北，使边疆地区的民众富裕起来才算成功，所以必须加强新时代边疆地区治理体系与治理能力现代化建设，拓展支撑国家发展的“新空间”。

（三）强国先强边：边疆强盛的全局性

世界正面临百年未有之大变局，唯有强大国家、强盛民族才能稳步向前、健康发展。乞讨换不来现代化，社会主义更不是从天上掉下来的馅饼。艰苦奋斗、自力更生，是百年来中国革命和建设的宝贵经验。边疆强大才能国家强大，这是边疆治理的核心内涵之一。

中华民族的发展进入了从富起来到强起来的关键阶段，2017年7月26日，习近平总书记在省部级主要领导干部专题研讨班上发表重要讲话指出，党的十八大以来，中国特色社会主义取得了重大成就，“意味着近代以来久经磨难的中华民族实现了从站起来、富起来到强起来的历史性飞跃”。“站起来”“富起来”“强起来”是习近平总书记对中华人民共和国成立以来中国经济社会发展的生动概括。2010年，中国的经济发展总量超过日本，成为世界第二大经济体；2020年，中国打赢了脱贫攻坚战，14亿人口全部进入小康社会，实现7000多万农村贫困人口全部脱贫，成就巨大。但也应看到，中国经济社会发展不平衡不充分，尤其是边疆地区，经济、政治、文化、社会、生态等方面的建设还有待加强。以脱贫攻坚为例，边疆地区由于自然条件较差、贫困程度较深，再加上人才匮乏、群众内生

^① 转引自郝时远：《文化多样性与“一带一路”》，《光明日报》2015年5月28日，第11版。

动力不强等因素,脱贫就成了难啃的“硬骨头”,是短板中的短板。即便脱贫后,返贫和致贫的风险也较大。

强盛边疆是新时代中国边疆治理的核心内容,是边疆治理的优先选项。强国先强边,就是强调国家治理要重视边疆相对于全国的全局性和战略性,进而在加强新时代中国边疆治理体系与治理能力现代化建设中,优先发展边疆,实现边疆的强盛。

二、新时代中国边疆治理体系与治理能力现代化的内涵

推进新时代中国边疆治理体系与治理能力现代化研究,建设健全新时代中国边疆学的话语体系、学术体系和学科体系,首先要对中国边疆学的核心概念进行梳理。这些概念的梳理,是一项艰巨的学术任务,也是建设新时代中国边疆学的基石。

(一) 关于“边疆治理”的定义

近年来,“治理”的概念讨论受到学界的重视,产生了系列成果。虽然“治理”一词在政治学领域被讨论得如火如荼,但“边疆治理”一词至今仍缺乏一个较为清晰的界定。2008年,周平教授首次对“边疆治理”概念进行了界定,即“国家必须运用政权的力量,动员其他社会力量,运用国家和社会的资源,去解决边疆问题,这就形成了边疆治理。从本质上看,边疆治理是一个运用国家权力并动员社会力量解决边疆问题的过程”^①。这一定义具有开创之功,得到了边疆研究学界一定的关注。^②但方盛举认为,这个界定基本是以政治学的学术视角展开的,有其不足之处:一是没有明确边疆治理的主体;二是没有指出边疆治理的目标;三是没有规定边疆治理的基本方式;四是把边疆治理的客体仅仅限于边疆问题,容易导致认识上的模糊性和治理实践上的事务主义。经过分析后,他给“边疆治理”重新下了定义:“边疆治理是以政府为核心的多元主体为实现边疆的安全、稳定和发展,依法对

边疆区域内的公共事务进行管理和处置的活动及其过程。”^③这个概念也是从政治学的角度定义的,吸收了西方治理理论的观点。20世纪90年代兴起于西方国家的治理理论,其主要观点就是“强调政府与社会通过合作、协商、建立伙伴关系、确立认同和共同的目标等方式实施对公共事务的管理”^④。方盛举的定义显然受到了西方治理理论的影响,认为边疆治理的主体应该是多元的,虽然他强调了“以政府为核心”。

笔者认为,概念总是在实践中修正和总结的,因而边疆治理的概念要根据中国的国情来拟定。边疆治理的前缀词是中国,也就是国家的治理。在中国,中国共产党是执政党,十九大报告指出:“中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导,中国特色社会主义制度的最大优势是中国共产党的领导。”经过建党百年探索、中华人民共和国成立70年来的发展以及改革开放40年来的经验总结,党中央逐渐形成了以治藏方略、治疆方略为代表的治理边疆的整体方略。尤其是党的十八大以来,在以习近平总书记为核心的党中央领导下,中国边疆地区的各项事业蒸蒸日上,取得了历史性成就,中国特色社会主义在边疆地区进入了新时代。所以边疆治理一定是党和国家运用权力来科学高效地治理,而不是西方治理理论那样所理解的弱国家化、去中心化以及逆权威化的治理。

综上所述,笔者认为边疆治理是指在中国共产党的领导下,各级政府为实现边疆的安全、稳定和发展,依法对边疆区域内的公共事务进行管理和处置的活动及其过程。

(二) 关于“中国边疆治理体系”的定义

习近平总书记在《关于十四五规划〈建议〉说明》中特别强调,要坚持系统观念。国家治理体系就是运用系统观念提炼出来的概念。习近平总书记指出:“国家治理体系是在党领导下管理国家的制度体系,包括经济、政治、文化、社会、生态文

① 周平:《我国的边疆和边疆治理》,《政治学研究》2008年第2期。

② 如马大正先生认为周平教授“率先提出了‘边疆治理’这一概念,并对我国边疆治理的概念、价值取向、战略等问题进行了系统性的论述,这对于我国边疆治理研究具有开创性意义”。参见马大正:《当代中国研究:1949~2014》,北京:中国社会科学出版社,2016年,第484页。关于“边疆治理”概念的形成与发展,请参见孙保全、赵健彬:《“边疆治理”概念的形成与发展》,《广西民族大学学报(哲学社会科学版)》2017年第3期。

③ 方盛举主编:《当代中国陆地边疆治理》,北京:中央编译出版社,2017年,第49—50页。

④ 刘武俊:《把国家治理纳入法治轨道》,《中国青年报》2013年12月9日。

明和党的建设等各领域体制机制、法律法规安排，也就是一整套紧密相连、相互协调的国家制度。”^①邢广程随即提出：“中国边疆治理体系是在党领导下管理边疆的一系列制度体系，包括各领域体制机制和法律法规安排。”^②这个概念抓住了治理边疆的主体是中国共产党领导；抓住了系统论的要义，强调管理边疆要依靠一系列的制度体系，包括民族区域自治制度、中国特色社会主义法律体系，治藏和治疆方略，以及经济、政治、文化、社会、生态五大建设体系。推进中国国家治理体系和治理能力现代化，就是要使边疆治理体系制度化、规范化、科学化，从而把中国特色社会主义的制度优势转化为边疆治理的效能。

（三）关于“边疆治理能力现代化”的定义

再完美的边疆治理体系，没有治理能力的提升都是无效的，所有的制度体系都需要相应的治理能力来执行。孙保全认为，“陆疆治理能力现代化，是指治理体系发挥功能的能力得到提升”，陆地边疆治理能力包括“保障边疆安全的能力”“维持边疆稳定的能力”和“促进边疆发展的能力”。^③邢广程认为：“边疆治理能力是中国管理边疆地区各方面事务的能力。”^④吕朝辉认为，边疆治理能力是指“在边疆治理行动及过程中所展现出来的能耐或本领。边疆治理能力现代化是“边疆治理主体在边疆地区现代化过程中，为了全面适应现代化要求，或者说为了避免落入‘现代化的陷阱’所展现出来的能耐或本领”^⑤。这几个定义都有一定的见地，孙保全侧重于边疆治理能力的主要内容，并把“现代化”与能力的“提升”对应；邢广程侧重于对边疆治理能力的理解；吕朝辉注意到了“现代化”意义，但较为宽泛。笔者认为，边疆治理能力现代化主要就是使边疆治理体系制度化、科学化、规范化、程序化，使边疆治理者善于运用法治思维和法律制度治理边疆，善于把制度优势转化为治理边疆的效能。

综上所述，笔者认为，所谓边疆治理能力现代化，是指中国共产党领导下的各级政府制度化、科

学化、规范化、程序化管理边疆地区安全、稳定、发展等方面事务的能力。

三、新时代中国边疆治理体系与治理能力现代化的路径

发展是解决中国一切问题的基础和关键，这也是中央对新时代中国边疆治理体系与治理能力现代化所开出来的“良方”。新时代边疆发展必须坚持新发展理念，全面推进以下举措。

（一）加快推进经济治理现代化的“推动力”建设

经济发展是国家和社会发展的引擎，是重要的推动力，边疆地区推进经济治理现代化，是新时代中国边疆治理体系与治理能力现代化的重要内容。十九届五中全会特别提出“构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局”，这是中国共产党立足于国内国际形势、尤其是在当前新型冠状病毒肺炎全球肆虐以及逆全球化趋势加剧的形势下，所作出的科学决策，这是改革开放40多年来第一次提出“国内大循环为主体”的战略。对于边疆地区而言，因为特殊的区位优势，边疆地区经济治理现代化可分为内向性建设和外联性建设，分别对应国内大循环和国际大循环。

1. 内向性建设

中国有14亿人口，人均国内生产总值已经突破1万美元，是全球最大和最有潜力的消费市场，具有巨大增长空间。尤其对于陆地边疆9省区来说，在周边面对的大多是单一的经济欠发达国家，所以边疆地区融入国内的大循环在现阶段具有特别重要的现实意义。另外，十九大报告以及十九届五中全会都提出要优化国土空间布局、推进区域协调发展。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》提出：“推动西部大开发形成新格局，推动东北振兴取得新突破，促进中部地区加快崛起，鼓励东部地区加快推进现代化。支持革命老区、民族地区加快发展，加

① 《习近平谈治国理政》，北京：外文出版社，2014年，第91页。

② 邢广程：《新时代中国边疆治理的新思路》，《边界与海洋研究》2018年第2期。

③ 方盛举主编：《当代中国陆地边疆治理》，北京：中央编译出版社，2017年，第273—280页。

④ 邢广程：《新时代中国边疆治理的新思路》，《边界与海洋研究》2018年第2期。

⑤ 吕朝辉：《中国陆地边疆治理体系和治理能力现代化研究》，北京：人民出版社，2020年，第72—73页。

强边疆地区建设,推进兴边富民、稳边固边。推进京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展,打造创新平台和新增长极。推动黄河流域生态保护和高质量发展。高标准、高质量建设雄安新区。坚持陆海统筹,发展海洋经济,建设海洋强国。健全区域战略统筹、市场一体化发展、区域合作互助、区际利益补偿等机制,更好促进发达地区和欠发达地区、东中西部和东北地区共同发展。完善转移支付制度,加大对欠发达地区财力支持,逐步实现基本公共服务均等化。”中央要在人财物等方面给予边疆地区大力支持,以促进边疆地区经济治理现代化,达到共同富裕的目标。

在“新增长极”方面,2010年国务院发布的《全国主体功能区规划》部署了18个国家层面的优化开发区域,其中成渝双城经济圈已上升为国家战略。属于陆地边疆地区的规划有8个,即呼包鄂榆地区、哈长地区、北部湾地区、滇中地区、藏中南地区、关中—天水地区、兰州—西宁地区、天山北坡地区,属于海疆的规划有1个,即海峡西岸经济区。^①这个规划是第一个关于国土空间的规划,未来还会有进一步的优化设计,边疆地区应该持续发力,有条件的地区争取上升为国家战略的“新增长极”。

2. 外联性建设

边疆地区都与周边国家接壤,还要加强外联性建设,发挥比较优势,发挥国内国际连接线的区位优势,立足国内大循环吸引全球资源要素。中国很多边境地区在外联性建设方面取得了不错的成效。如云南德宏傣族景颇族自治州三面与缅甸交界,国境线长503.8公里,有3个国家一类口岸、2个国家二类口岸、拥有瑞丽国家重点开发开放试验区、2个国家级边境经济合作区等,区位优势明显。德宏充分利用这些区位优势,着力发展“民族/口岸文化+玉石/咖啡文化产业+旅游”的模式,形成了独特的经济发展路径。

(二) 加快政治治理现代化的“支撑力”建设

边疆经济社会发展,政治治理现代化是基础,是支撑力,其进一步完善,可以有效提升边疆治理效能。

政治治理现代化的关键是党的治理现代化,要在广大边疆地区提高党的执政能力和领导水平。边疆地区由于条件艰苦,进城务工人员众多,干部空心化、农村空心化问题严重,人才缺乏。在脱贫攻坚中,广大驻村工作队员、挂包干部因地制宜,带领当地群众脱贫致富,发展经济。笔者在边疆调研的过程中,发现很多村党支部充分发挥了“战斗堡垒”作用,发挥了“吸铁石”功能,以“党建+”的模式来统领各领域建设,发挥了重要的作用。

边疆地区政治治理现代化要依据实践逐步转变观念,强化制度建设。中国传统社会对于边疆的治理,还主要是“民族治理”,也就是“族际主义”,但这一价值取向显然已不适合实践需要。^②如影响广泛的少数民族高考加分政策,制定原因是少数民族大多处于教育欠发达区域,是对少数民族的优惠政策,但随着经济社会发展水平的提高,一些少数民族考生在发达地区、省会城市接受了比较好的教育;而相反,在一些欠发达地区,还有很多汉族考生,他们与当地的少数民族一样,接受不到特别好的教育资源,所以,这个时候若还按照民族政策简单加分,就造成了事实上的不公平。未来的边疆地区教育发展势必加以改革,建议以区域取向为主的多元设计代替单一的民族倾斜政策,实现边疆教育治理的多元化发展。

边疆地区政治现代化实现的关键是对边疆地区进行制度化的顶层设计。广大边疆地区尤其是陆地边疆9省区有很多共性问题。党和国家应该把边疆地区作为一个特殊板块,进行单独顶层设计,形成一整套的制度体系,全局一盘棋,实现边疆治理的大格局、大手笔和高水平发展,这在“促进全体人民共同富裕”的大背景下,更有重要意义。

(三) 优先文化治理现代化的“内驱力”建设

边疆治理关键是人心。在安全稳定方面,千百年来的历史经验证明:人心定,长治久安;人心乱,祸起萧墙。凝聚不住人心,一切都是空转。

在边疆地区民众实现脱贫进入小康社会后,若要实现更程度的发展,关键在于边疆人才的培养,边疆民众内驱力的激发。从笔者的调研来看,文化

^① 《国务院关于印发全国主体功能区规划的通知》, http://www.gov.cn/zwqk/2011-06/08/content_1879180.htm.

^② 关于这个问题,周平有很好的研究,参见周平:《陆疆治理:从“族际主义”转向“区域主义”》,《国家行政学院学报》2015年第6期。

的内驱力是未来边疆乡村发展的最大动力。当下在一些边疆地区,许多贫困户(包括已脱贫户)内生动力不足,很多人还有“等、靠、要”的想法,一些乡村还有“睡着、醉着、蹲着、玩着”的“风景线”。所以边疆文化治理现代化“内驱力”建设至为关键。

建设和激发边疆民众的文化内驱力,需要汲取边疆传统文化资源,融合发展,大胆创新。广大边疆地区历来就是多元文化荟萃、多种文化并存的地方,长期以来形成了很多脍炙人口的文化作品,形成了丰富的文化遗产。要引导传统文化作品和文化遗产与社会主义文化相适应,进而实现各种资源的创造性转化、创新性发展。要充分利用电视、广播、报纸、网络、文艺团体等资源,为群众提供丰富多彩的文化生活,大力传播现代文化观念和生活方式,通过创新群众喜闻乐见的文体活动,进行爱国主义、集体主义、社会主义教育。要重视重要文化和自然遗产、非物质文化遗产系统性保护,在项目和经费方面加大扶持力度。健全现代文化产业体系,在边疆地区探索“民族文化+”模式。

(四) 加速推进社会治理现代化的“内聚力”建设

社会治理的“内聚力”,是指社会成员认可党和政府主导、社会成员共建共治共享的社会治理制度,并愿意在这些制度体系的指引和规范下生产与生活,从而缓解社会冲突与对抗,促进社会和谐。简单地说,要让边疆民众对中国共产党和社会主义制度产生强烈的认同感,对中华民族的伟大复兴产生高度的参与感,对美好生活产生巨大的获得感。

社会治理关系到千家万户,涉及国计民生。要形成制度体系,促进民族团结,独木不成林,团结才是民族共同繁荣的基本保障;要促进宗教和谐,促进宗教中国化;要立足国情边情,增强民众的国家认同感、历史认同感,这些都考验着边疆社会治理的能力。

推进边疆社会治理现代化,需要提高社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平,提高预测

预警预防各类风险的能力。要客观承认矛盾,在分析矛盾、解决矛盾中实现边疆社会的健康发展。当前,中国边疆地区还面临着各种风险挑战,暴恐活动还有发生的可能性,随着城乡差距进一步拉大,群体性事件也易发、多发。针对这些问题,应完善边疆社会治理体系,各级政府要提升社会治理能力,健全边疆城乡基层治理体系,提高预防各类风险的能力,促进政府治理同社会调节、居民自治良性互动。

(五) 切实加强生态治理现代化的“绿色力”建设

绿色力是笔者根据现实实践而提出来的概念,是指以生态治理现代化为核心,坚持“绿水青山就是金山银山”的新发展模式,对区域内资源进行合理有效配置,提高区域间协同发展能力,促进经济绿色、循环、可持续发展。

人地和谐、健康发展是新时代边疆治理的又一核心内容。党的十八大提出:“把生态文明建设放在突出地位,融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程,努力建设美丽中国,实现中华民族永续发展。”党的十九大进一步指出:“建设生态文明是中华民族永续发展的千年大计。”把生态文明建设提升到“千年大计”的高度,这充分体现党和国家对建设生态国家、生态边疆的高度责任感。要把生态建设放在突出位置,协调生态建设与其他建设的关系,实现边疆长期发展与短期发展的协调,实现绿色发展与健康发展的共赢。

推进边疆生态治理,关键在于因地制宜。广大边疆地区既是生态屏障区,也是生态脆弱区。生态保护要因施策、因类施策,制定区域性政策。要推进生态治理现代化“绿色力”建设,全面提高资源利用效率。边疆地区森林、海洋、草原、湿地、荒漠等生态系统密集分布,要注意生态保护与经济发展相互协调的问题,着力解决“守着青山绿水却喝着清汤寡水”的突出问题,建立生态产品价值实现机制,在边疆地区探索和完善市场化、多元化生态补偿,使民众有更强的获得感。

[责任编辑:杜雪飞]

solid theoretical foundation, the absence of support from ecology and even the philosophy of ecology, the deviation of thinking in the light of the differences between Chinese and western theoretical basis points, the insufficient guidance of ecological protection practice, etc. In view of this, accelerating the construction and promotion of the ecological philosophy with Chinese characteristics does not only require clarifying research paradigms, strengthening discipline construction, tamping the theoretical basis, connecting with ecological science, but also correcting thinking bias and exploring outstanding achievements of traditional Chinese culture so as to expand international influence and play a guiding role in domestic ecological civilization construction and international ecological protection .

On Multi-governance: The Path Choice of Borderland Governance Modernization·· HUANG Xiao-jun (46)

Diversity is a distinctive feature of modern society. To govern the borderland effectively and realize its modernization, it is essential to break the former single, linear, and flat governance model to adapt to the diverse development demands of modern society. This is of great practical significance for advancing the modernization of borderland governance and integrating into the modernization of national governance and conforming to the modernization of global development. Therefore, it is necessary to change governance views and open up governance paths. The modernization in the borderland areas can be realized by coordinating the differences in diverse interests, improving the coordination of multiple subjects, promoting the full integration of multiple resources, and innovating multiple effective governance methods, and promoting the development of border areas with multiple co-governance ideas and paths.

The Modernization of China's Borderland Governance System and Governance Capacity in the New Era: Implication, Connotation and Path······LV Wen-li (53)

Promoting the modernization of borderland governance system and governance ability of China in the new era is an important component of the modernization of the national governance system and governance capacity, which has many implications at the aspects of border stability, development and prosperity. In theory, sorting out the core concepts of “the New Era” , “Borderland Governance” , “China's Borderland Governance System” and “Modernization of Borderland Governance Capability” is the internal requirement to establish the discipline discourse and academic systems of China's Borderland Studies. In practice, the future borderland governance should strive to achieve the great goal of “Simultaneous Development of Five Forces to Enrich and Strengthen the Borderland” and comprehensively promote the constructions of the “driving force” of the borderland economic governance modernization, the “supporting force” of political governance modernization, the “internal driving force” of cultural governance modernization, the “cohesion force” of cultural governance modernization and the “green force” of state governance modernization.

The Establishment and Development of Judicial Protection of Misconducted Minors from the Perspective of the New Law ······ LIU Yan-hong & RUAN Chen-xin (83)

From the perspective of comparative law, there is a difference related to juvenile justice between the concept of maximizing children's interests and the prevention and control of social security. In the context of the new *Law on the Protection Minors*, the concept of the judicial protection of misconducted minors has the basic standpoint of grading scientific treatment, priority pre-empowerment and professional social protection. The judicial treatment mechanism for juveniles with misconducts has combined a high degree of welfare protection with limited liability. While for minors who have violated the law, it aims at supplementary welfare protection and illegal liability. In the judicial field, we implement universal empowerment regulations such as personal dignity and privacy protection, and give pre-entitlements in procedural law based on the litigation difficulties of the minors. In the process of the convergence of law, the combination of professionalization and socialization of juvenile justice can be realized.

A Literature Review Research into Disaster Social Work Based on Chinese Issues

·········· ZHOU Li-min & TAN Miao-ping (100)

Social work has been playing an increasingly important role in the disaster planning, responding, and recovery